

Petra Truhlářová¹

SOCIÁLNÍ BYDLENÍ

SOCIAL HOUSING

Abstract

In society there exist some groups of people, which are not able to care for their housing. It means mainly the weakest rank of population. The status of these people can not be temporary. Therefore one of very frequently used terms is social housing. In European Union this term is understood differently. Each of these states has its own definition of social housing. This article is an outcome from research project VEGA number 1/3781/06 “European Dimension of Housing Policy and Housing Section Development in Slovakia”.

Abstrakt

Ve společnosti existují určité skupiny obyvatelstva, které se nedokáží o své bydlení postarat sami. Většinou se jedná o nejslabší vrstvy obyvatelstva.. Ale jejich postavení může být i nemusí být dočasné. Proto jedním z velmi častých pojmů užívaných v oblasti bydlení je sociální bydlení. Tento termín bývá ve všech zemích Evropské unie chápán rozdílně. Většinou každý stát má svou vlastní definici sociálního bydlení. Príspevok je súčasťou riešenia projektu VEGA č. 1/3781/06 „Európsky rozmer bytovej politiky a rozvoja bytového sektoru na Slovensku“.

Key words

Social housing, European union

Kľúčové slová

Sociální bydlení, Evropska únia

1 Pojem sociální bydlení

Vedle ekonomických aspektů má bydlení i své sociální aspekty. Základem těchto sociálních aspektů je, že:

- bydlení je základní lidskou potřebou a slouží k uspokojování dalších potřeb,
- bydlení je důležitým prvkem, který určuje životní úroveň lidí.

Z těchto důvodů je bydlení zařazeno k tzv. sociálním právům. Ale právo na bydlení je nevymahatelné a nenárokovatelné. Základem sociálních aspektů bydlení jsou dvě stránky bydlení:

- celková dostupnost (přístupnost) bydlení - požadavek, aby byl k dispozici bytový fond, odpovídající svým rozsahem, kvalitou a rozmístěním potřebám obyvatelstva,
- finanční dostupnost bydlení - požadavek, aby ceny bydlení odpovídaly finančním možnostem obyvatelstva. [7]

¹ autor: Ing. Petra Truhlářová, VUT Brno, Fakulta stavební, Ústav ekonomie a řízení ve stavebnictví, Rybkova 1, 602 00 Brno, pettru@email.cz

V teorii i v reálné bytové politice se běžně rozlišuje těchto 5 základních typů bydlení:

- veřejný nájemní sektor (sociální funkce, nájemné pod tržní hladinou, rozsáhlá práva nájemců, často participace nájemců na správě bytového fondu),
- soukromé nájemní bydlení (tržní nájemné, často nízká ochrana nájemců),
- družstevní sektor (participace a rozsáhlá užívací práva nájemců; podle konkrétní právní úpravy týkající se především obchodovatelnosti členských podílů se toto bydlení blíží buď nájemnímu, nebo vlastnickému bydlení),
- vlastnický sektor (totožnost osoby vlastníka a uživatele, téměř neomezený,
- neziskový nájemní sektor (původně a někde dosud sociální funkce, většinou nákladové nájemné).

Neziskový nájemní sektor zastřešuje sociální bydlení (social housing)[1]. Tento termín v praxi poměrů Evropské Unie zastřešuje poměrně odlišné typy bydlení. I přes existující rozdíly lze říci, že takto označované bydlení má alespoň jednu z těchto tří základních charakteristik:

- výstavba je podporována z veřejných prostředků (dotace, zvýhodněné úvěry atp.);
- převážně nájemní bydlení, které je poskytováno za regulovanou, tj. nikoli tržní cenu (často je využíváno nákladové nájemné);
- bydlení je určeno domácnostem s nižšími příjmy.

2 Sociální bydlení v zahraničí

2.1 Historie sociálního bydlení v zahraničí

V průběhu 19.století se v některých částech Evropy začal projevovat nedostatek bytů, které by byly dostupné pro chudší skupiny obyvatelstva (dělníci, drobní řemeslníci, nejnižší úředníci). Tento stav primárně souvisel s průmyslovou revolucí, uvolněním feudálních vztahů a migrací za prací z venkova do měst a nově vznikajících průmyslových center. Důsledkem zvýšení poptávky po levných bytech, bylo zvyšování cen nájemného. I když podnikání na bytovém trhu bylo předmětem volné soutěže, o investice do bydlení pro nízkopříjmové skupiny nebyl zájem i z důvodu častého neplacení nájemného. Ekonomicky slabé skupiny obyvatel nacházely bydlení v periferiích a v odlehlých čtvrtích měst v hygienicky nevyhovujících a často i přeplněných bytech. Toto nekvalitní bydlení se začalo podepisovat na zdravotním stavu dětí i dospělých.. [5]

Počátky rozvoje sociálního bydlení (v nejširším slova smyslu), resp. jeho zárodečných forem, jsou spojeny ve většině zemí se začátkem 20. století, tj. s obdobím, kdy vlády začaly zasahovat do trhu s byty. Jejich záměrem bylo zlepšit bytové poměry nejen sociálně slabších vrstev obyvatelstva, ale např. i státních úředníků. U kořenů sociálního bydlení stála nejen státní správa, ale i různé svépomocné organizace, družstva, spolky apod., které svým zaměřením formovaly podobu jednotlivých druhů sociálního bydlení (družstevní bydlení, státem dotované nájemní byty). V některých zemích se již v této době prosadily nám známé obecně prospěšné, tj. neziskové organizace (především v Nizozemí); role obcí jako investorů a vlastníků bytového fondu však byla v této době zanedbatelná. Další rozvoj sociálního bydlení byl v mnoha zemích spojen především s koncem I. světové války a byl reakcí na bytovou nouzi, s níž se v té době mnoho evropských zemí potýkalo. Jeho rozvoj však byl zbrzděn, bez ohledu na původní předpoklady, hospodářskou krizí na přelomu 20. a 30. let.

Sociální bydlení bylo v celém tomto období v mnoha evropských zemích chápáno jako dočasný nástroj, který pomůže zlepšit bytové poměry určitých vrstev obyvatelstva, přispěje k sociální stabilitě společnosti a tím v konečné fázi umožní co nejrychlejší návrat k původnímu tržnímu bytovému systému, který v těchto zemích fungoval do I. světové války.

Po roce 1945 začal téměř ve všech evropských zemích masový rozvoj sociálního nájemního bydlení, jehož podoba a funkce byla (a dosud je), ve srovnání s předchozím obdobím, dost odlišná. Sociální nájemní bydlení se nestalo jen krátkodobým nástrojem zaměřeným na odstranění bytové nouze, ale také nejvlastnějším výrazem státu, který byl rozhodnut, na základě předchozích zkušeností i aktuální neutěšené situace na trhu s byty, zasahovat podstatným způsobem ve sféře bydlení. Podporovaná bytová výstavba, produkující od konce čtyřicátých let, byla chápána (v padesátých v šedesátých letech), jako nástroj, který pomáhal odstraňovat bytovou nouzi a také jako nástroj celkové hospodářské obnovy, který podporoval mj. urbanizaci a industrializaci. Ke zvolnění výstavby sociálních nájemních bytů začalo docházet ke konci šedesátých let. To souviselo s růstem životní úrovně obyvatelstva a s tím i rozvojem vlastnického bydlení. Zájem o neziskový nájemní sektor se snižoval (přelomu šedesátých a sedmdesátých let) a spolu s odstraněním bytové nouze, toto vedlo k určitým změnám v již existujícím sociálním bytovém fondu. Tyto změny se začaly projevovat uvolňováním sociálních nájemních bytů, jejich chátráním apod., a to následně vedlo ke změně sociální struktury uživatelů tohoto bytového fondu, který začaly opouštět lépe situované domácnosti.

Tento vývoj, naznačující problémy spojené s poválečnou sociální výstavbou, se prohloubil ve druhé polovině 70. let, v souvislosti s ekonomickou krizí a snahami vlád čelit nepříznivé hospodářské situaci. Období od poloviny 70. let do současnosti je, až na výjimky (představované neziskovým nájemním sektorem Holandsku a některých dalších zemí), obdobím úpadku a těžkostí sociálního bydlení. Problémy neziskového nájemního sektoru byly zapříčiněny omezující hospodářskou politikou vlád (boj proti inflaci, snaha o snížení rozpočtových deficitů), která dříve zasahovala do podporované formy bydlení. Dále pak bytovou politikou, která pomáhala posilovat i jiné formy bydlení a konečně samotným charakterem sociálního nájemního bydlení, které není ve své původní podobě uzpůsobeno fungování v tvrdším tržním prostředí. Vlivem výše uvedených procesů docházelo v mnoha případech k zvýšení negativních jevů, které se začaly projevovat (přelomu šedesátých a sedmdesátých let), např. prohloubení prostorové segregace (koncentrace nejnižších sociálních vrstev v určité části bytového fondu), a to vedlo k dalšímu zhoršení "pověsti" sociálního bytového fondu.

Snahy o odstranění uvedených negativních jevů a přizpůsobení sociálního nájemního bydlení tržnímu prostředí, zvláště v oblasti financování, jsou (přelom osmdesátých a devadesátých let) prosazovány v mnoha zemích EU (tento proces je velmi výrazný především ve Velké Británii a Nizozemí). Děje se tak prostřednictvím nájemní politiky (nákladové nájemné v kombinaci s adresnými příspěvky na bydlení), privatizací části sociálních bytů, revitalizací celých městských čtvrtí a především vytvořením takových podmínek, které nutí vlastníky a provozovatele sociálních nájemních bytů pracovat efektivněji, s vlastními finančními prostředky a s minimální pomocí státu.

Dlouhodobě nepříznivá situace v oblasti sociálního bydlení neznamená, že by vlády zemí EU pustily ze zřetele tzv. sociální aspekt bydlení, tj. pomoc domácnostem, které by, především v důsledku své příjmové situace, měly problémy s nalezením vhodného bydlení na volném trhu s byty. V evropském kontextu je uznáván názor, že bydlení patří k základním životním potřebám lidí a že ze spotřeby bydlení nelze nikoho vyloučit, takže v této oblasti musí platit taková pravidla, která umožňují každému člověku získat přiměřené bydlení.

Z uvedeného vyplývá, že je nezbytné, aby společnost nějakým způsobem napomáhala lidem, kteří nejsou schopni si sami zajistit odpovídající bydlení. Tato podpora ze strany státu je nezbytnou součástí bytové politiky každé země. Stupeň intervence ze strany státu však musí být vždy takový, aby byla zajištěna na jedné straně nezbytná míra sociální spravedlnosti

a na straně druhé nebylo porušeno efektivní fungování celé sféry bydlení, které je založené na působení tržních vztahů.

Míra a stupeň intervence do sféry bydlení se stále mění v závislosti na dané sociálně ekonomické úrovni společnosti a na situaci, v níž se oblast bydlení nachází. Výrazem této skutečnosti jsou příspěvky na bydlení, kterými se většina evropských zemí snaží pomáhat těm domácnostem, které pomoc opravdu potřebují. Tento typ adresných dávek, který začal být ve značné míře využíván přibližně v sedmdesátých letech, je ve své podstatě individuální podporou, zaměřenou do oblasti poptávky, tj. na uživatele. Výhodou této dávky je, že je poskytována domácnostem, které potřebují pomoc, aniž by byly nuceny bydlet ve vymezené části bytového fondu, čímž se oslabuje prostorová segregace, která obvykle provází sociální nájemní sektor.

2.2 *Současný stav v zahraničí*

V dnešní době existuje kromě soukromého (ziskového) nájemního sektoru také tzv. sektor neziskový (veřejný), který je označován jako sociální bydlení. Výraz „neziskový“ v této souvislosti znamená, že cílem provozování tohoto nájemního bydlení není dosažení zisku, ale uspokojení bytových potřeb určité části populace. Výraz „veřejný“ znamená, že nájemní bydlení je často vlastněno a poskytováno veřejnoprávním subjektem, tj. nejčastěji obcí. Konečně výraz „sociální“, který je významově nejširší, vyjadřuje funkci určitého typu bydlení, fakt, že toto bydlení je určeno především sociálně slabším skupinám obyvatel.

Společným jmenovatelem neziskového nájemního bydlení je, že umožňuje poskytovat solidní, finančně dostupné bydlení.

Základní otázkou sociálního bydlení je: „Pro jak široké vrstvy obyvatelstva je sociální bydlení určeno?“ V zemích, kde je víc prosazován tržní přístup, je obvykle pomoc v podobě sociálního nájemního bydlení zaměřena jen na úzkou, skutečně nejslabší vrstvu obyvatelstva. Ale pokud je kladen důraz na sociální aspekt bydlení a zdůrazňována zodpovědnost veřejných subjektů, bývá koncepce sociálního bydlení širší.

Sociální pomoc (nejen ve sféře bydlení) se obvykle týká mladých rodin s malými dětmi, mládeže, občanů v důchodovém věku a lidí se zdravotním postižením. Kromě těchto skupin bývá pomoc zaměřena na příslušníky různých minoritních skupin obyvatelstva (např. na imigranty) a pochopitelně na všechny domácnosti s nízkými příjmy.

Vlastníky a provozovateli sociálního nájemního bydlení jsou nejčastěji obce (veřejnoprávní subjekty), které poskytují nájemní bydlení v rámci své bytové politiky, a tím pomáhají řešit na svém území bytové problémy. Tyto veřejnoprávní objekty tvoří tzv. veřejný nájemní sektor. Vedle tohoto hrají významnou roli nejrůznější neziskové organizace. Jejich cílem je poskytovat kvalitní, finančně dostupné bydlení. Také sem patří různé charitativní organizace, spolky a podobně. Např. v Německu provozují sociální bydlení provozují i soukromý sektor. Organizace dostávají dotace na půjčky na výstavbu bydlení. Na oplátku musejí ubytovat osoby s nízkými příjmy, které vybranou místní úřady. Po splacení půjčky mohou bydlení pronajímat soukromě.

Další aspekt, který podobu tohoto nájemního bydlení definuje (ať už ve fázi výstavby či v průběhu užívání), je způsob financování. V zásadě existují dva základní způsoby financování výstavby (včetně oprav a modernizací) neziskového nájemního bydlení. V prvním, velmi častém případě jsou prostředky získány na kapitálovém trhu a stát (nebo veřejnoprávní subjekt) přispívá ke snížení investičních nákladů prostřednictvím nejrůznějších dotací (například státní podpora úrokových sazeb, poskytování jednorázových grantů a podobně). Ve druhém případě pocházejí investiční prostředky převážně z rozpočtových zdrojů a mají formu nevratné dotace, zvýhodněné půjčky a podobně.

Financování provozu neziskového nájemního bydlení (tj. správy, průběžné údržby a menších oprav) se v současnosti nejčastěji provádí z prostředků, které jsou vybrány od uživatelů na nájemném, to znamená, že nájemné musí být natolik vysoké, aby veškeré náklady krylo. V sociálním nájemním bydlení je proto v převažující míře uplatňováno tzv. nákladové nájemné, které umožňuje hradit celý provoz včetně údržby, ale neposkytuje majiteli žádný, nebo jen minimální zisk. Pouze velmi omezeně je v tomto typu nájemního bydlení uplatňováno tzv. sociální nájemné, které se pohybuje pod úrovní celkových nákladů a může být stanoveno individuálně, podle příjmové situace každé konkrétní domácnosti.

Dalším charakteristickým rysem neziskového nájemního bydlení je typ výstavby a standard bydlení. Sociální bytovou výstavbu tvoří především bytové domy. V některých případech se však jedná také o rodinné domy. Standard neziskového nájemního bydlení i pravidla, jimiž se sociální bytová výstavba řídí, se často liší od ostatního bytového fondu. Jedná se především o omezení maximální velikosti bytů a o udržení nákladů na výstavbu do určitého limitu. Je tomu tak proto, že sociální bydlení je téměř vždy podporováno z veřejných prostředků, u nichž je žádoucí, aby byly vynaloženy efektivně, k účelu, ke kterému byly určeny. Smyslem definování kvality sociálního bydlení je ovšem nejen obrana proti nadstandardním řešením, ale i obrana proti řešením substandardním, k nimž by požadavek minimálních investičních nákladů mohl vést. Jde tedy o to, aby z důvodů ušetření finančních prostředků nebylo handicapovaným domácnostem poskytováno nekvalitní, nedůstojné bydlení.

Posledním aspektem, od kterého se odvíjí konkrétní podoba neziskového nájemního bydlení, je způsob výběru uživatelů tohoto typu bydlení. Tato otázka je řešena i v závislosti na tom, jak široká koncepce sociálního bydlení je v dané zemi uplatňována. Rozumí-li se pod pojmem sociální bydlení standardní bydlení pro nejširší vrstvy obyvatelstva, a tvoří-li toto bydlení značnou část bytového fondu, nebývá obvykle příjmové ani žádné jiné kritérium užíváno, takže v tzv. sociálním nájemním sektoru může bydlet kdokoli. Tak je tomu například ve Švédsku nebo v Norsku.

Zcela opačná situace nastává tehdy, pokud je aplikováno úzké pojetí sociálního bydlení, to je takové, kdy rozsahem velmi malý sociální bytový fond je určen skutečně jen nejnižším příjmovým skupinám obyvatelstva. V takovém případě bývá zcela jednoznačně stanovena příjmová hranice, jejíž překročení neumožňuje domácnostem získat byt v rámci neziskového nájemního sektoru. Příjem domácnosti však nemusí být prověřován jen při uzavírání nájemní smlouvy, ale i průběžně. Tak tomu je například ve Francii, kde je příjem domácností neustále sledován, a pokud dojde k jeho zvýšení nad stanovený limit, musí domácnost sociální sektor opustit. Smyslem těchto opatření je zajistit co nejefektivnější využití tohoto typu bydlení ke stanoveným účelům. Kromě příjmu, který je samozřejmě hlavním kritériem, mohou být využita kritéria další např. skladba domácnosti, fáze životního cyklu, zdravotní situace uchazeče. V tomto smyslu je v mnoha zemích dávána přednost rodinám s malými dětmi, lidem v důchodovém věku, zdravotně postiženým a podobně.

Každý z uvedených způsobů řešení je spojen s určitými problémy. Příliš široké pojetí, nijak neomezující možnost užívání sociálního bydlení, je málo efektivní. Jeho prostřednictvím jsou podporovány domácnosti, které pomoc ve skutečnosti vůbec nepotřebují. Příliš úzké pojetí sociálního bydlení na druhou stranu vylučuje část potřebných rodin. Je tedy třeba najít kompromis.

Zahraniční praxe ukazuje, že jednostranný pohled na sociální bydlení, soustředěný jen na samotnou výstavbu sociálních bytů, vede v mnoha případech k problémům, jejichž odstranění je velmi nákladné. Uvědomění si těchto problémů je jedním z významných momentů, které stály u zrodu příspěvků na bydlení, tj. adresných sociálních dávek, které zvyšují příjmovou úroveň sociálně potřebných domácností a umožňují jim tak zajistit si odpovídající bydlení. Příspěvky na bydlení jsou v zemích EU hojně využívány. [6]

Tyto příspěvky jsou adresné sociální dávky, které mají při splnění zákonných podmínek nárokový charakter. Systém těchto dávek je celostátně platný (s případnými regionálními odchylkami) a může být součástí systému sociálního zabezpečení.

Kromě systému příspěvků na bydlení / nájemné se můžeme v mnoha evropských zemích setkat i s jinými sociálními adresnými dávkami, které zmírňují zátěž domácností výdaji na bydlení. Nejčastěji se jedná o nejrůznější dávky sociální pomoci, které nemívají mít nárokový charakter a spadají plně do kompetence místní správy.

Oba typy sociálních dávek mohou existovat vedle sebe, tzn. že domácnost může pobírat při splnění stanovených kritérií příspěvek na bydlení / nájemné a v odůvodněných případech může získat i dávku sociální pomoci; tak je tomu např. ve Finsku či v Německu a v mnoha dalších zemích. [7]

Jsou však země, kde neexistuje standardní nárokový systém příspěvků na bydlení / nájemné, ale pouze dávky sociální pomoci. Tady je pak pomoc sociálně slabším vrstvám obyvatelstva často řešena prostřednictvím úzce vymezeného sociálního bydlení, často s nájemným, které se odvíjí od příjmu nájemníka. Příkladem takové země je Itálie či Švýcarsko.

Příspěvky na bydlení / nájemné jsou přímé individuální subvence orientované na spotřebitelskou sféru (do oblasti poptávky. Jejich cílem je překlenout mezeru mezi požadovanou cenou bydlení (výší nájemného) a částkou, kterou si domácnost může dovolit na bydlení věnovat. Výsledkem jejich využití je tedy úprava poměru mezi příjmy domácnosti a jejími výdaji na bydlení.

Tento typ subvencí je v mnoha vyspělých evropských zemích využíván více jak 20 let. Příspěvky na bydlení se rozšířily v souvislosti se změněnými podmínkami v celé společnosti, ve sféře bydlení a v bytové politice. Jejich rozvoj je spojen:

- se změnami celkové a hospodářské politiky, zaměřené na snižování rozpočtových výdajů do všech oblastí a tedy i do sféry bydlení,
- se zlepšením celkové situace v oblasti bydlení a se zvyšující se životní úrovní obyvatelstva,
- se změnou bytové politiky, která spočívá v odklonu od převažující podpory nabídky a v příklonu k podpoře poptávky a k upřednostňování výběrových principů v poskytování podpor,
- s větším využitím tržního mechanismu v bydlení a se souběžným nárůstem veškerých nákladů na bydlení.

Systémy příspěvků na bydlení / nájemné prokázaly své značné výhody:

- příspěvky jsou výhodnější než většina plošných subvencí,
- jejich výhodou je adresnost - příspěvky jsou poskytovány jen potřebným, bez ohledu na to, kde bydlí,
- jejich poskytování umožňuje majitelům nájemních domů normálně hospodařit s bytovým fondem, i v případě že jeho nájemníci patří k sociálně slabším vrstvám společnosti,
- jsou pružné - jejich vyplácení může rychle reagovat jak na změnu finanční situace jednotlivých domácností, tak na rozsáhlejší změny životní úrovně ve společnosti.

Ale příspěvky na bydlení mají i své záporné rysy:

- Vyplácení příspěvků může zapříčinit zvýšenou poptávku na trhu s byty. Tato zvýšená poptávka může vést po nějaké době ke zvýšení cen bydlení, které může eliminovat jejich kladný efekt.

- Značnou nevýhodou je velká administrativní náročnost celého systému. Systém musí být založen na přesné a důkladné evidenci bytového fondu a příjmů obyvatelstva, a musí být zabezpečen proti různým machinacím a podvodům. Podmínkou zavedení příspěvkového systému je proto fungující daňová soustava, registr bytů a obyvatelstva a efektivní centrální i místní správa.
- Problémy mohou být spojeny také s nutnou koordinací s celkovým systémem sociálního zabezpečení na jedné straně a s ostatními podpůrnými opatřeními ve sféře bydlení na druhé straně.
- Nedostatkem může být protistimulační efekt, který vzniká, když konstrukce dávky nenutí její příjemce hledat si odpovídající bydlení nebo jej odrazuje od zvýšení příjmu.
- Pokud není výše příspěvku omezena nebo spojena s určitou regulací nájemného, může jejich poskytování způsobit, že majitelé bytových domů budou "beztrestně" zvyšovat nájemné, aniž by to vyvolalo mobilitu obyvatelstva směrem k nalezení finančně dostupného bydlení.

3. Sociální bydlení v České republice

3.1 Historie bydlení v ČR

V 19. století začíná postupně docházet ke vzniku a rozvoji nájemního bydlení v podobě dnes známé. Je to způsobeno rozvojem manufakturního a později továrního průmyslu, kteří se za účelem práce stěhují do měst s větší koncentrací průmyslu. Již tehdy se začal objevovat nedostatek bytů s nízkým nájmem. Sice bylo povinností obcí starat se o chudé, ale to bylo podmíněno finančními podmínkami obcí, ale také existencí domovského práva (když osoba nemá právo domovské v dané obci, nemá ani nárok na sociální pomoc).

Kvůli nedostatku nájemních bytů pro sociálně slabší skupiny obyvatel přistoupila vláda neuherské části Rakousko-Uherské monarchie k výstavbě bytů formou finanční podpory. V roce 1910 byl přijat zákon, kterým byl zřízen Fond pro péči bytovou a který byl postupem času doplněn sérií prováděcích nařízení. Fond pro péči bytovou podporoval formou úvěrů a záruk za poskytnuté úvěry výstavby nájemních bytů. Tento systém fungoval do vzniku ČSR a stal se i základem nové právní úpravy.

Podle prvorepublikové právní úpravy byla směřována na „obecně prospěšné stavební sdružení“ (sjednocující název pro právnické osoby, které požádaly o poskytnutí podpory a splňovaly podmínky pro její přijetí dané zákonem). Tato sdružení mohla být zřízena v právní formě družstva, spolku, kapitálové společnosti nebo nadace.

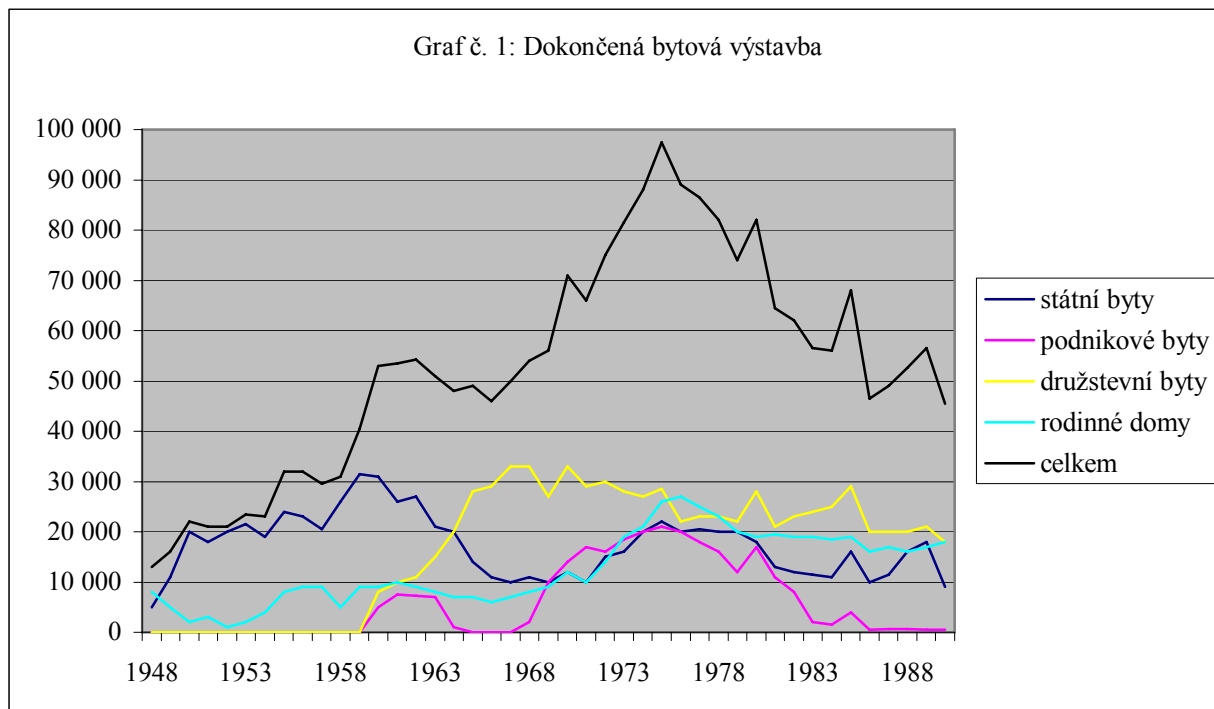
Vedle aktivní podpory výstavby za první republiky byla zaměřena pozornost i na využití stávajícího fondu. Byla publikována nařízení o ochraně nájemníků a podnájemníků a o opatřeních bytové péče. Ale stále bylo chráněno soukromé právo vlastníka domu, které mohlo být v případě sociální potřeby omezeno, ale jen s odpovídající náhradou.

Bytové družstva zajišťovaly (a stále zajišťují) neziskové nájemní bydlení na tzv. „členském principu“, kdy se společníci spolupodílí na financování výstavby nových bytů bytovým družstvem, které po jejich kolaudaci začnou právem člena bytového družstva užívat. Tento princip se dále rozvíjel po roce 1948.

Během komunistické éry bylo bydlení pod kontrolou státu. S výjimkou rodinných domů byly veškeré stávající bytové domy a byty osobním vlastnictvím zestátněné. Postupně se začala rozšiřovat výstavba družstevních bytů. Družstva byla podřízena státu a veškeré pronajímání bylo řízeno státem. Výsledkem této rozsáhlé bytové výstavby financované ze státního rozpočtu, že podíl státních nájemních bytů rapidně vzrostl. [2]

V této době převažovaly tyto typy bytové výstavby:

- státní nájemní byty,
- nájemní byty vlastněné státními podniky,
- družstevní nájemní byty,
- rodinné domy.



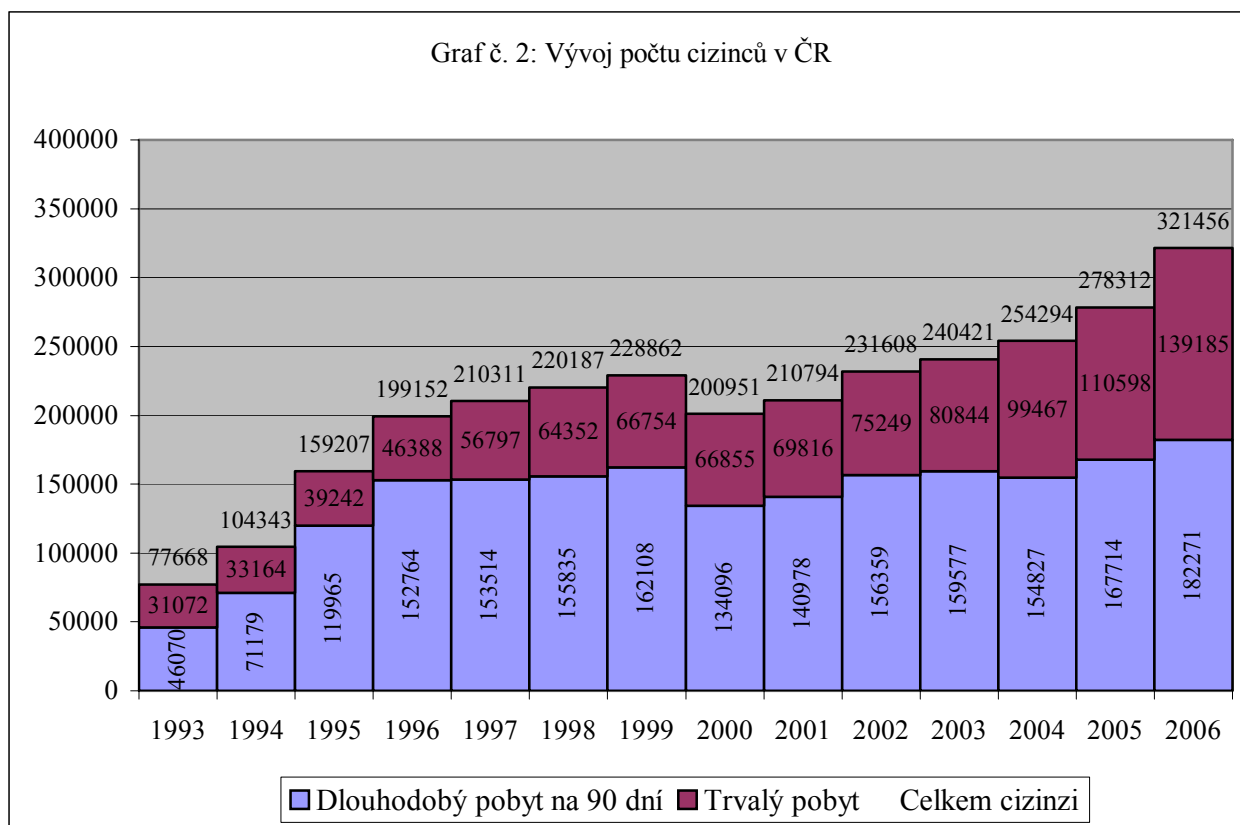
Zdroj: Donner Ch., Housing Policies In Central Eastern Europe, 2006

Státní byty byly přidělovány zájemcům na základě „čekacího listu“ a podniky své byty přidělovaly svým zaměstnancům. Nájemníci neměli žádná vlastnická práva a ani odpovědnost za údržbu. Ale na druhé straně měli výhodu „dekretu“, který prokazoval jejich právo byt obývat a navíc toto právo přecházelo na jejich děti.

Družstevní bydlení před komunismem bylo založeno na myšlence „kolektivního investování“ všech členů družstva. Každý občan se mohl stát členem družstva zaplacením členského poplatku. Ačkoliv výstavba družstevních bytů byla částečně podporována státem, nájemníci část nákladů na výstavbu hradili sami. Nájem v družstevních bytech plně pokrýval údržbu a zahrnoval splátky státní půjčky. Byty byly vlastněny družstvem a členové družstva neměli žádná práva disponovat svými byty. Během komunistické éry byly družstva sloučeny v jedno „velké“ družstvo, ve kterém práva jeho členů byly více méně formální. Navíc vliv státu a regulace vzrostla a vnitřní pravidla družstva se stala jednotná. Výstavba byla hrazena z prostředků družstva, ze státních příspěvků a z účelového investičního úvěru státní banky, který měl dobu splatnosti až 30 let. Družstevní výstavba byla podporována státem např. i bezplatně poskytnutými pozemky, předprojektovou dokumentací apod. [6]

Soukromě vlastněné rodinné domy představovaly jedinou legální formu na trhu s bydlením během komunismu. Stavění rodinných domů bylo částečně podporované pomocí levných půjček a podpor.

Následující etapa, období mezi 1990 – 2001, je označovaná za období nejvýznamnějších změn na poli nájemního bydlení. Díky rychlému přílivu zahraničních firem a značnému počtu cizinců, kteří vstoupili do trhu s byty, vytvořili velký tlak na ceny bydlení.



Zdroj: ŘS CCP MV ČR

Ceny soukromě vlastněných bytů a rodinných domů vzrůstaly geometricky od roku 1990 a do konce 1996 stoupaly až nadměru inflace. Nedostatek bytů se projevil hlavně ve velkých městech. Hodně státěm vlastněných bytových domů bylo vráceno původním majitelům (nebo jejich potomkům) v restituci. Ale vláda se rozhodla udržet nájmy v těchto domech pomocí regulace nájemného. Státní byty byly převedené do vlastnictví měst a obcí. Podnikové byty byly rozprodané během privatizace. Tak začal existovat soukromý a obecní nájemní sektor, zatímco podnikové bydlení prakticky přestalo existovat a počet státních bytů se podstatně zredukoval.

V roce 1994 začalo období privatizace. Na rozdíl od ostatních zemí střední a východní Evropy nezískali nájemníci v ČR „právo na koupi“, které by jim umožnilo požádat o privatizaci nájemního bytu a obec by musela této žádosti vyhovět. Jen díky tomu je dnes v ČR relativně významně zastoupen sektor obecního nájemního bydlení (29 % podle SLBD 2001). Vzhledem k tomu, že do vlastnictví obcí byl převáděn ztrátový a často velmi zdevastovaný bytový fond nebyly vytvořeny předpoklady potřebné ke správě, údržbě a opravám bytového fondu, vedla tato skutečnost obce ke snaze bytový fond privatizovat. Privatizace bytového fondu se negativně promítla do stavu družstevního bydlení, který byl na počátku 90. let chápán jako pozůstatek bývalého režimu. To se projevilo jako snaha o likvidaci družstev. Také dříve podnikové byty, které tvořily od dob meziválečného Československa důležitou část nabídky bytů byly téměř zlikvidované privatizací.

Tabulka č. 1: Struktura bytového fondu v ČR

| | 1991 | | 2001 | |
|--|------------------|--------------|------------------|---------------|
| | abs. | v % | abs. | v % |
| ve vlastním době | 1 367 027 | 36,9 | 1 371 684 | 35,8 |
| v osobním vlastnictví | 31 164 | 0,8 | 421 654 | 11,0 |
| nájemní (včetně LBD) | 1 465 231 | 39,5 | 1 092 950 | 28,6 |
| člen bytového družstva (pouze členů SBD) | 697 829 | 18,8 | 548 812 | 14,3 |
| člen družstva nájemců | - | - | 103 216 | 2,7 |
| ostatní (jiné bezplatné užívání, domovnický a služební, jiný a nezjištěný) | 144 430 | 3,9 | 289 362 | 7,6 |
| Trvale obydlené byty celkem | 3 705 681 | 100,0 | 3 827 678 | 100,00 |

Zdroj: SLBD 1991, SLBD 2001 – Byty ČSÚ

Po změně politické situace po roku 1989 vývoj bytové politiky směřoval k postupnému ukončování bytové výstavby a výstavby družstevních bytů. Stát postupoval podle zásady, že o své bydlení se má každý postarat sám, i když nadále, ale s velkým omezením, byla podporována obecní bytová výstavba a cestou podpory hypoték a stavebního spoření bylo podporováno vlastnické bydlení. To se však časem ukázalo být nedostatečné, protože slabší sociální skupiny obyvatelstva si nebyli a nejsou schopny obstarat vlastní vhodné bydlení.

Ani v současné době téměř neprobíhá výstavba nájemních bytů, ale pouze bytů obecních, které jsou stavěny s veřejnou podporou. Ale pro potřeby obyvatel je tato výstavba nedostačující.

3.2 *Současný stav v ČR*

Do 5. února 2007 byla definice sociálního bydlení v České republice zaměřena na domovy důchodců, ústavy sociální péče, dětské domovy a podobná zařízení, která jsou určena pro trvalé nebo přechodné ubytování oprávněných osob. V roce 2006 se již začalo uvažovat o nové definici sociálního bydlení pro veškeré stavební práce spojené s výstavbou, rekonstrukcí, modernizací a opravami bytového fondu z důvodu možnosti uplatnění snížené sazby daně z přidané hodnoty. Pokud by nedošlo po roce 2008 k prodloužení této výjimky, bylo by možné používat tuto sníženou sazbu pouze pro tzv. „sociální bydlení“. Podkladem pro novou definici bylo jednání vlády ze dne 15. února 2006, kde se členové vlády shodli, že východiskem pro přesné definování budou tři následující okruhy bydlení:

1. Stavby sloužící k ubytování osob ohrožených sociálním vyloučením – týdenní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, chráněné bydlení, azylové domy, domy na půl cesty, zařízení pro krizovou pomoc, noclehárny, terapeutické komunity, centra sociálně rehabilitačních služeb apod.
2. Nájemní byty pořízené z veřejných prostředků nebo s jejich přímou podporou – mohou být tyto typy nájemních bytů:
 - Byty s jednoznačným sociálním určením – nájemní byty stavěné obcemi se státní dotací podle některého z dotačních programů Ministerstva pro místní rozvoj nebo Státního fondu rozvoje bydlení - podprogram „Podpora výstavby podporovaných bytů“ a výstavba podle podmínek nařízení vlády č. 146/2003 Sb.. Jedná se o obecní nájemní byty určené pro příjmově vymezené osoby, chráněné byty pro osoby se sníženou soběstačností (domy s pečovatelskou službou), vstupní byty a byty na půl cesty. Jedná se o nájemní byty určené pro cílovou skupinu osob, které jsou ohroženy sociálním vyloučením.

- Družstevní nájemné byty postavené se státní podporou z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení podle podmínek stanovených zákonem č. 378/2005 Sb.. Tyto byty nejsou explicitně určeny pro sociálně definovanou cílovou skupinu. Nicméně z „nastavení“ podmínek je zřejmé, že jde o nájemní byty pro cílovou skupinu osob se středními příjmy, které „nedosáhnou“ na vlastnické bydlení, ale které jsou schopny na řešení své bytové potřeby podílet.
 - Nájemní byty postavené soukromými investory a pronajímané po stanovenou dobu příjmově vymezeným osobám – podle podmínek připravovaného nařízení vlády, které bude vládě, podle Plánu legislativních prací vlády předložené v dubnu 2006. Bude se jednat o nájemní byty s jednoznačně příjmově vymezenou cílovou skupinou (na rozdíl od „trvale“ nájemních bytů se státní dotací to budou „dočasně“ nájemní byty – po stanovenou dobu např. 10 let).
 - Nájemní byty postavené obcí, popř. krajem, bez podpory státu a pronajímatelé vymezeným skupinám osob.
3. Ostatní byty a rodinné domky, pokud celková podlahová plocha bytů nepřesáhne stanovený limit – což by mohly být např. rodinné domky do 150 m² a byty do 90 m².

Vzhledem k tomu, že po volbách v červnu 2006 se změnila vláda, upadla tato problematika více méně v pozapomnění. Nová definice sociálního bydlení se začala projednávat až koncem roku 2007. A nově byla vládou schválena dne 5.2.2007 definice bydlení podle sociální politiky státu. Původně mělo platit v ČR snížená sazba DPH u veškerou novou bytovou výstavbu. Ale vzhledem k tomu, že by mohli nastat komplikace při schvalování Evropskou komisí, bylo použité kritérium maximální podlahové plochy navržené Ministerstvem financí. U bytů je stanovila na 120 m² a u rodinných domů na 350 m². Na tyto byty a rodinné domy s touto maximální rozlohou bude možno i po roce 2007 uplatňovat sníženou sazbu DPH (5%). Možnost použití snížené sazby daně z přidané hodnoty u dodávek, výstavby a přestavby staveb, které jsou součástí sociální politiky státu vyplývá z Přílohy H Šesté směrnice Evropských společenství. Tato snížená sazba DPH pro bytovou výstavbu byla udělena ČR na základě výjimky do 31.12.2007.

Stavby pro bydlení podle sociální politiky státu jsou, včetně nových bytů a rodinných domů, i domovy důchodců, různé ústavy, azylové domy, školská zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, zvláštní dětská zařízení, kojenecké ústavy a dětské domovy, hospice apod.

Při sestavování této definice si politici brali za vzor státy EU Francie, Belgie, Řecko, Španělsko, Itálie a Lucembursko, které také využívají sníženou sazbu na sociální bydlení. Např. nulovou sazbu DPH u výstavby nových bytů a domů má například Velká Británie. Ale u těchto států není hlavním měřítkem pouze velikost bytů, ale i zjišťování příjmů rodiny apod.

Závěr

Sociální bydlení by mělo být ve své podstatě určeno pro sociálně slabší vrstva obyvatelstva.. Definice, kterou stanovila vláda České republiky a chce ji uplatňovat v Evropské unii, dává tomuto pojmu zcela nový rozměr. Pouze výstavba „sociálního bydlení“ může být i po roce 2008 zatížena sníženou sazbou DPH. Snaha vlády České republiky je jednoznačná – minimalizovat počet případů, kdy bude nová výstavba zatížena základní sazbou daně z přidané hodnoty, která ji pro konečného spotřebitele prodraží. Je trošku zarážející, že se ani v jednom návrhu neobjevil faktor ceny. Takto definici sociálního bydlení splňují i byty a rodinné domy, které mají požadovaný rozměr, ale svou pořizovací cenou přesahují náklady několika milionů korun.

Ale tuto „velkorysou“ definici nemusí odsouhlasit Evropská komise a vláda ČR bude muset vysvětlovat, proč většina novostaveb je určena pro sociálně slabé případy.

Vláda České republiky by měla definici sociálního bydlení rozšířit. Tato definice by neměla být omezena pouze maximální podlahovou plochou bydlení, ale měla zahrnovat např. zjišťování příjmů skupiny obyvatel, kterým by toto sociální bydlení mělo být prvotně určeno.

Literatura

- [1] DONNER CH.: Housing Policy in The European Union, Schlimek gasse 15, A 1230 Vienna 2000
- [2] DONNER CH: Housing Policies in Central Eastern Europe, ISBN 3-9500 417-6-1, Schlimek gasse 15, A 1230 Vienna 2006
- [3] IVANIČKA K., ZÚBKOVÁ M., ŠPIRKOVÁ D.: Bytová politika, ISBN 80-227-1841-6, STU Bratislava 2003
- [4] LUX, M.: History and Challenges of „Social“ Rental Housing in the Czech Republic, Social housing in Europe 2000, , ISBN 80-85950-90-1 Institute of Sociology in 2001
- [5] POLÁKOVÁ, O. a kolektiv: Bydlení a bytová politika, ISBN 80-86929-03-5, Ekopress, s.r.o., 2006
- [6] VALENTOVÁ, B. Financování bydlení v členských zemích EU. Odbor koncepce bytové politiky MMR ČR 2001. Dostupné na World Wide Web: <http://www.mmr.cz>
- [7] VALENTOVÁ, B.: Sociální aspekty bydlení. Odbor koncepce bytové politiky, Praha 1999. Dostupné na World Wide Web: <http://www.mmr.cz>